

Публічне управління: сутність і визначення

Аль-Атті І. В., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті окреслено сучасні підходи до сутності поняття «публічне управління» та доведено, що не слід автоматично застосовувати термін «публічний» замість «державний» з огляду на інше сутнісне наповнення. Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Під впливом євроінтеграції як вектора розвитку України набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо публічного управління як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

У статті робиться висновок, що публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління) та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Ключові слова: публічне управління; державне управління; влада; управління; модель управління; суспільні справи

Public administration: essence and definition

Al-Atti I. V., Interregional Academy of Personnel Management

The article outlines modern approaches to the concept of «public administration» and proved that the term «public» should not automatically be used instead of «state» in view of other material content. Public administration is a kind of socially useful activity carried out by a certain set of subjects, including bodies of state power, local self-government, etc. In this case, non-coercive mechanisms should be used more fully and manifest in external relations of executive authorities with other bodies of public authority, as well as by private persons.

Under the influence of European integration, as a vector of Ukraine's development, the experience of the EU countries in the management of social affairs becomes more important. In particular, scientific developments on public administration as a model of management of social affairs and the possibilities of adapting its elements in Ukrainian realities for further implementation of democratic principles of governance are updated.

The article concludes that public administration is a kind of socially useful activity carried out by a certain set of subjects, including bodies of state power, local self-government, etc. In this case, non-coercive mechanisms should be used more fully (as opposed to «state administration», which is based on mechanisms of coercion of the subject of governance) and manifest in external relations of executive authorities with other public authorities as well as private persons.

Public administration provides a significant increase in the efficiency of management activities due to the high level of public support and consolidation of society around common goals.

Keywords: public administration; public administration; power; anagement; management model; public affairs

Публичное управление: сущность и определение

Аль-Атти И. В., Межрегиональная академия управления персоналом

В статье обозначены современные подходы к сущности понятия «публичное управление» и доказано, что не следует автоматически применять термин «публичный» вместо «государственный» ввиду другого сущностного наполнения. Публичное управление является разновидностью общественно полезной деятельности, осуществляется определенной совокупностью субъектов, в т. ч. органами государственной власти, местного самоуправления. При этом в более полной мере должны использоваться непринудительные механизмы и проявляться во внешних отношениях органов исполнительной власти с другими органами публичной власти, а также частными лицами.

Под влиянием евроинтеграции как вектора развития Украины приобретает большее значение опыт стран ЕС в управлении общественными делами. В частности, актуализируются научные разработки по публичному управлению как модели управления общественными делами и возможности адаптации ее элементов в украинских реалиях для дальнейшего внедрения демократических принципов управления.

В статье делается вывод, что публичное управление представляет собой разновидность общественно полезной деятельности, осуществляется определенной совокупностью субъектов, в т. ч. органами государственной власти, местного самоуправления. При этом в более полной мере должны использоваться непринудительные механизмы (в отличие от «государственного управления», которое базируется на механизмах принуждения субъекта управления) и проявляться во внешних отношениях органов исполнительной власти с другими органами публичной власти, а также частными лицами.

Публичное управление обеспечивает значительное повышение эффективности управленческой деятельности вследствие высокого уровня общественной поддержки и консолидации общества вокруг общих целей.

Ключевые слова: публичное управление; государственное управление; власть; управление; модель управления; общественные дела

Постановка проблеми.

Сьогодні Україна вирізняється кардинальними змінами в усіх сферах суспільного життя, що зумовлює необхідність модернізації моделі управління суспільними справами.

Наявна в Україні модель управління справляється із сучасними викликами і тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином та актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві [13, с. 130].

Під впливом євроінтеграції як вектора розвитку України набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо публічного управління як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що нині доволі часто у

науковій літературі дискутується питання сутності та змісту категорії «публічне управління». Серед дослідників слід назвати Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижу [10], Л. Новак-Каляєву [11], Р. Мельника [6], С. Чернова, В. Воронкову, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене [12], В. Савенка [15], Ю. Шарова [16].

Думки вчених відзначаються розмаїтістю та вказують на необхідність подальших досліджень.

Метою статті є визначення сутності поняття «публічне управління».

Виклад основного матеріалу.

У широкому розумінні «управління» – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення необхідних результатів. Системне уявлення про компоненти, його елементи та їх взаємозв'язки має принципове теоретичне і методологічне значення.

На початку 1990-х років в Україні «державне управління» (у широкому розумінні) частіше визначали як цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб в них) на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей. Воно здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) як управляючий вплив одних людей, які організовані у владні структури, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів [2; 14, с. 162]. У вузькому розумінні мали на увазі вплив держави через систему виконавчих органів влади та посадових осіб у них. Від того, що розуміють під системою державного управління, які і в якому порядку включаються до неї управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і приводяться у реальну взаємодію, залежить майже все, що асоціюється з державним управлінням [4].

Конституцією України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5, ст. 5]. А у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2005)¹, секція L «Державне управління» включає діяльність органів державного управління (державні послуги). При цьому вказано, що державні послуги надаються центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також іншими одиницями, які забезпечують функціонування органів управління чи надання певних державних послуг [7].

Слід звернути увагу на те, що у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2010)² секція О «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування» включає «діяльність державного характеру, яку зазвичай здійснюють у сфері державного управління. Вона охоплює види діяльності з прийняття і судового тлумачення законів та їх норм, таку як управління програмами, що на них засновані, законодавчу

діяльність, оподаткування, державну оборону, громадський порядок і безпеку, міграційні послуги, зовнішню політику й управління державними програмами», а також включає діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування. Правовий або інституційний статус не є визначальним чинником щодо віднесення виду діяльності до цієї секції, а більшою мірою залежить від природи вищезазначеної діяльності. Деякі види діяльності, описані у цій секції, можуть виконувати і неурядові одиниці [8]. Тобто в майбутньому функції державного управління, крім ключових суб'єктів, якими сьогодні є і надалі будуть залишатися органи державної влади та органи місцевого самоврядування, можуть здійснюватися і неурядовими структурами.

Зауважимо, що в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»). Проте «публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Сучасна держава – це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання «спільних справ», яка має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, яка виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства [9, с. 22-23].

Демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має сформувати повноцінну публічну сферу, яка у широкому сенсі є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому. А на етапі становлення громадянського

¹ Чинний від 1 квітня 2006 р. до 31 грудня 2012 р.

² Набув чинності з 1 січня 2012 р., 2012 р. – перехідний період від попереднього класифікатора ДК 009:2005.

суспільства, коли громадські інституції ще не достатньо розвинуті, публічне (державне) управління (як в Україні) представлено в основному органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На нашу думку, суттєві відмінності між поняттями «публічне управління» та «державне управління» сьогодні в Україні ще не стали явними. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядкована стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для впровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовищ [13, с. 130].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої «публічності», відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на публічне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки). У цьому випадку справді варто говорити про «публічну владу», «публічне управління» як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [3, с. 145-146].

Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа вказують на «формування переконання в необхідності переходу від традиційного державного управління до публічного» і вважають, що його становлення та вдосконалення є оптимальним способом поліпшення ситуації в державі. Така думка сьогодні зустрічається в багатьох дослідженнях із проблеми організації влади загалом та, зокрема, у посткомуністичних країнах. Ці науковці вказують на наявність процесу, який можна назвати «роздержавленням управління» під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації. [10, с. 12].

Як різновид соціального управління, публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2)

громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції [1, с. 84]. При цьому державне управління розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування.

На думку Л. Новак-Каляєвої «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [11, с. 144].

На думку Ю. Шарова, «в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління» [16, с. 7].

Погоджуємося з Р. Мельником, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше опи-

сати, ніж сформулювати її чітко визначення [6, с. 96]. На його думку, публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [6, с. 96].

Важливою, на нашу думку, є теза Р. Мельника, що «влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку» [6, с. 95-96]. На нашу думку, саме публічне управління більш повною мірою має використовувати позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління).

Крім того, варто погодитися, що не слід розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади; публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особа-

ми [6, с. 97].

Висновки.

Отже, термін «публічний» не слід автоматично застосовувати замість терміну «державний». «Публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління) та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Подальші дослідження мають стосуватися еволюційних процесів розвитку публічного управління як моделі управління суспільними справами.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. – 2004. – 401 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Гончарук Н. Т. Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // Галузь науки «Державне управління» історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. – Київ: НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 145-146.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ: УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Конституція України від 28 черв. 1996 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
6. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 95-98.
7. Національний класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2005): Наказ Держспоживстандарту України від 26 груд. 2005 р. № 375. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Національний класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2010): Наказ Держспоживстандарту України від 11 жовт. 2010 № 457. – Режим доступу: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_O.html
9. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. – Київ: КНЕУ, 2006. – 472 с.
10. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. – 400 с.

11. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. – Київ: НАДУ, 2018. – 224 с.
12. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід / За заг. ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, О. Соснін, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андриякайтене. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.
13. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення / За заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ: НАДУ, 2018. – 180 с.
14. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. керів. В. В. Цвєтков. – Київ: Оріяни, 1998. – 364 с.
15. Савенок В. В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України / В. В. Савенок // Автореф. дисерт. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.04: місцеve самоврядування. – Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2018. – 20 с.
16. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 5-9.

REFERENCES

1. Bytiak, Yu.P., Harashchuk, V.M., & Diachenko, O.V. et. all. (2004). *Administratyvne pravo Ukrainy [The administrative law of Ukraine]* [in Ukrainian].
2. Atamanchuk, H.V. (1997). *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya [Theory of Public Administration]*. Moscow: Yuryd. lyt. [in Russian].
3. Honcharuk, N.T., & Surai, I.H. (2010). Vplyv rozvytku hromadianskoho suspilstva na publichne upravlinnia [The Impact of Civil Society Development on Public Governance]. *Haluz nauky «Derzhavne upravlinnia»: istoriia, teoriia, vprovadzhennia – The branch of science «Public Administration»: history, theory, implementation: Proceedings from the sScientific and Practical Conference behind the international Participation*. (Vol. 1). (pp. 145-146). Kyiv: NADUT [in Ukrainian].
4. Nyzhnyk, N.R. (Ed.). (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public Administration in Ukraine: Organizational and Legal Foundations]*. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
5. *Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. [The Constitution of Ukraine of June 28, 1996]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>
6. Melnyk, R.S. (2012). Katehoriia «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii [Category «Public Administration» in the New Interpretation]. *Pravo i suspilstvo*, 6, 95-98 [in Ukrainian].
7. *Natsionalnyi klasyfikator vydiv ekonomichnoi diialnosti (DK 009:2005): Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 26 hrud. 2005 r. № 375 [National Classifier of Types of Economic Activities (DK 009: 2005): Order of Derzhspozhyvstandart of Ukraine from December 26, 2005 № 375]*. Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
8. *Natsionalnyi klasyfikator vydiv ekonomichnoi diialnosti (DK 009:2010): Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy vid 11 zhovt. 2010 № 457 [National Classifier of Types of Economic Activities (DK 009: 2010): Order of the Derzhspozhyvstandart of Ukraine dated October 11, 2010 № 457]*. Retrieved from: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_O.html [in Ukrainian].
9. Obolenskyi, O.Yu. (2006). *Derzhavna sluzhba [Civil service]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. Tolstoukhova, A.V., Nyzhnyk, N.R., & Honcharuk, N.T. (Eds.). (2010). *Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration in Ukraine: formation and development]*. Dnipropetrovsk: Monolit [in Ukrainian].
11. Kuibida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M. et. all. (2018). *Publichne upravlinnia [Public Administration]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Chernov, S., Voronkova, V., Banakh, V., Sosnin, O., Zhukauskas, P., Vvainkhardt, Y., Andriukaitene, R. (Eds.). (2016). *Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid [Public administration and administration in the conditions of the information society: domestic and foreign experience]*. Zaporizhzhia: ZDIA [in Ukrainian].
13. Kuibida, V.S. (Ed.). (2018). *Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia [Reform of the system of public administration and local self-government: the state, challenges, prospects of implementation]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

14. Tsvietkov, V.V. (Ed.). (1998). *Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektvy* [Reforming Public Administration in Ukraine: Problems and Perspectives]. Kyiv: Oriiany [in Ukrainian].
15. Savenok, V.V. (2018). *Modernizatsiia systemy publichnoi vlady v administratyvnomu raioni Ukrainy* [Modernization of the system of public authority in the administrative district of Ukraine]. Extended abstract of Candidate's thesis. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy [in Ukrainian].
16. Sharov, Yu.P. (2010). Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeyskyi kontekst [Innovative instruments of public administration: the European context]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 1, 5-9 [in Ukrainian].

Аль-Атті Ірина Василівна

Аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Email: i.kutsa@meta.ua

Al-Atti Irina

Postgraduate student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., 03039, Kyiv, Ukraine

ORCID: 0000-0002-6682-4200

Цитування: Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення / І. Аль-Атті // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 8. – С. 35-41.

Citation: Al-Atti, I. (2018). Publichne upravlinnia: sutnist i vyznachennia [Public administration: essence and definition]. *Public administration aspects*, 6 (8), 35-41.

Стаття надійшла / Article arrived: 04.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 20.08.2018